

Ação civil pública e meio ambiente do trabalho – Cabimento, legitimidade e competência

Milton Sanseverino(*)

Juiz do Segundo Tribunal de Alçada Civil – SP

A C. Terceira Câmara do E. Segundo Tribunal de Alçada Civil do Estado de São Paulo teve oportunidade de apreciar, recentemente, interessante caso de que fui relator envolvendo ação civil pública relacionada com o meio ambiente do trabalho. A controvérsia, no preâmbulo da relação processual, girou em torno do cabimento da referida ação, da legitimidade do Ministério Público estadual para propô-la e da competência para o seu julgamento.

Como se trata de matéria relevante não só pelas intrincadas questões jurídicas que é capaz de suscitar mas, igualmente, pelas muitas implicações sociais que inegavelmente apresenta, além de ser freqüente na prática, afigura-se oportuno divulgá-la em busca de necessário aprimoramento de dados e de idéias.

Principalmente porque o julgado a seguir transcrito procurou estabelecer, nos seus pontos centrais, verdadeiro elo de ligação entre a antiga noção de interesse público com o conceito bem mais recente de interesse difuso ou transindividual, comumente apresentado como algo inédito no direito brasileiro (abstraída a ação popular) mas que, bem ponderadas as coisas, no fundo não passa do velho, conhecido e imperecível interesse público (desde que corretamente entendido, é claro), apenas adornado com nova e atraente roupagem.

Por isso mesmo, no caso em tela o voto condutor por mim proferido deixou consignado o seguinte:

“Consta da exordial que, segundo apurado nos autos da investigação prévia promovida pelo Setor de Prevenção da Promotoria de Justiça de Acidentes do Trabalho da Capital, os empregados da ré ‘correm risco de sérios agravos à sua saúde e incolumidade física, por estarem sujeitos a acidentes e doenças do trabalho em virtude da existência de

(*) Professor de Direito Processual Civil

danos no meio ambiente de trabalho de responsabilidade da empresa Ré” (fls. 03)

Desse modo, o Ministério Público objetivou o cumprimento da Portaria Ministerial nº 3 214/78, que trata das medidas relativas à segurança, higiene e medicina do trabalho (fls. 02/09).

O MM Juiz *a quo*, entretanto, indeferiu a petição inicial com fundamento no art. 295, *caput*, II e III, do CPC, extinguindo o processo na forma do art. 267, I, do mesmo diploma legal.

Entendeu o ilustre Magistrado que o pedido formulado na exordial envolve a defesa dos interesses de grupo determinado, “perfeitamente identificado e diminuto dentro daquele universo” (fls. 12), sustentando, em decorrência, ser inadequada a ação civil pública, cujo escopo seria a defesa de interesses difusos ou metaindividuais.

Mais: considerou o Ministério Público parte ilegítima para figurar no pólo ativo da relação processual, pois a Lei Complementar nº 75/93 estabelece que é de competência exclusiva do Ministério Público do Trabalho a propositura de ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho.

Por fim, entendeu que falece competência ao Juízo da Vara de Acidentes do Trabalho para apreciação e julgamento de ações civis públicas relativas à matéria veiculada nos autos (prevenção e correção das condições presentes no meio ambiente do trabalho a que submetidos os empregados da ré).

Data venia do entendimento esposado pelo MM Juiz *a quo*, procede a inconformidade.

Cumpra assentar, inicialmente, que o Ministério Público é parte legítima para figurar no pólo ativo desta relação jurídica processual.

Com efeito: nos termos do art. 129, III, da Constituição Federal, compete ao *Parquet* promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

No caso, busca o Ministério Público estadual a proteção do meio ambiente do trabalho e, correlatamente, da saúde, da integridade física e da vida dos empregados da empresa Fofa Indústria e Comércio de Artigos de Vestuário Ltda, situada nesta Capital. Não há falar, assim, que na espécie se versa com exclusividade de direito tipicamente individual e, como tal, insuscetível de tutela pelo Ministério Público.

Ora, é inegável a natureza difusa do interesse em questão, já que transcende o simples aspecto econômico-financeiro das relações de emprego em desenvolvimento e dos seus possíveis desdobramentos no

campo securitário-reparatório para se inserir no quadro muito mais amplo da eventual diminuição da força produtiva nacional, ainda que em pequena escala, se encarada de maneira setorializada em meio à macrovisão que o trato do assunto requer em decorrência da indivisibilidade do objeto dos interesses transindividuais.

Tanto que, exatamente por isso, a ação civil pública foi precedida de procedimento administrativo investigatório que constatou que “o ambiente de trabalho da referida empresa expõe os trabalhadores a risco de acidentes e doenças do trabalho em razão do não cumprimento ... de normas de segurança e medicina do trabalho, em especial das instituídas pela Portaria nº 3.214/78, do Ministério do Trabalho, que editou as NRs - Normas Regulamentares, em observância ao disposto no art. 200 da CLT” (fls. 03), riscos que foram discriminados a fls. 04.

Não há falar, de outro turno, em falta de interesse processual, porquanto, ao contrário do que pareceu ao MM. Juiz *a quo*, não são apenas os interesses de um determinado grupo de empregados que são defendidos na presente ação.

Com efeito: a enorme massa de infortúnios laborais ocorridos em todo o território nacional a cada ano, com a conseqüente, gradativa e crescente deterioração da capacidade produtiva do país, a toda evidência interessa – sobremodo e de forma assaz direta – à sociedade como um todo, isto é, ao Estado brasileiro, que, sabidamente, nada mais é, no fundo, que a sociedade organizada jurídica e politicamente.

Pois bem. Os acidentes já ocorridos – ou que possam vir a ocorrer – no ambiente de trabalho da ré constituem uma fatia desse enorme bolo social, do qual não podem ser dissociados, assim como a parte comumente não pode ser focalizada com completa abstração do todo, pois, por um prisma rigorosamente lógico, não é possível cogitar de fração sem pensar, automática e correspectivamente, na unidade que a soma das frações compõe.

Em outros termos: inviável será cogitar, *v.g.*, de um terço de uma maçã se esta não existir e vice-versa. Donde a simbiose incindível que normalmente envolve todo e parte, numa interação tão flagrante quanto necessária. Ora, não teria sentido que o Ministério Público pudesse discutir o todo, mas não a parte, pois isto implicaria afirmar que poderia discutir o bolo, mas não uma fatia dele, que outra coisa não é senão uma parte daquele (maior ou menor, pouco importa). Afinal, como se sabe, quem pode o mais também pode necessariamente o menos.

O que se quer expressar com isso, em suma, é que em razão da indivisibilidade formal do objeto dos interesses difusos “a lesão de um só constitui, *ipso facto*, lesão da inteira coletividade”, como observou com inteiro acerto J. C. Barbosa Moreira, citado por Rodolfo de Camargo Mancuso (“Interesses difusos”, RT, S. Paulo, 1988, pág. 68, item 4.2, inc. nota 41).

Daí dizer Ada Pellegrini Grinover que: “Nesse enfoque... a pessoa física se insere em contexto diverso, situando-se no grupo social. É evidente que, diante de violações de massa, o indivíduo, singularmente lesado, se encontra em situação inadequada para reclamar contra o prejuízo pessoalmente sofrido”, até por razões psicológicas, pois pode se sentir “desarmado e em condições de inferioridade perante adversários poderosos, cujas retorções pode temer” (como, por exemplo, a perda do emprego, mormente nos dias de hoje, tendo em conta as peculiaridades da espécie).

Por isso mesmo, depois de chamar a atenção para a existência de conflito “pseudo-individual” em situações como esta (reportando-se neste passo à lição de Trocker), essa renomada Professora enfatiza, com acuidade, que: “O conceito de saúde, nesse quadro, não é mais a saúde do indivíduo” (“A problemática dos interesses difusos”, in “A tutela dos interesses difusos”, Max Limonad, S. Paulo, 1984, pág. 34, notas 10 e 11), o mesmo podendo ser dito, a toda evidência, da integridade física e da vida de cada um dos empregados da apelada.

Convém acrescentar, por isso mesmo, que, como adverte Calamandrei, citando Cristofolini, “a função característica e geral do Ministério Público é a de estar em juízo não para defesa dos direitos subjetivos pertencentes às partes..., mas para promover a observância dos concretos preceitos do direito objetivo, sem cuidar diretamente dos interesses substanciais que nele encontram tutela” (“*Instituciones de Derecho Procesal Civil*”, trad. de Santiago Sentis Melendo, EJEJA, B. Aires, 1962, vol. II, págs. 438/439).

O mesmo, em essência, ensina, entre nós, Hélio Tornaghi, ao lembrar que: “Por interesse público deve entender-se aquele que afeta diretamente o bem comum, embora possa, reflexamente, beneficiar a pessoa privada” (“Comentários ao CPC”, RT, S. Paulo, 1976, 2ª ed., vol. I, pág. 283, item III).

Assim sendo, pelo interesse público (ou difuso, ou supra-individual, ao ângulo da hipótese vertente) fala o Ministério Público, seja na fase pré-processual, seja no processo, quer antes da sentença que lhe põe fim, quer depois, já na fase recursal. A ligação entre Ministério Público e interesse

público é tão grande, tão íntima e tão intensa, aliás, que deste último deriva, como não se ignora, o próprio nome atribuído à Instituição, que, em essência, outra coisa não é senão o ofício (público) previsto nas leis com o objetivo específico de exercer ou de pôr em atividade (promover ou defender) tal espécie de interesse (cf. G. Chiovenda, "*Principii di Diritto Processuale Civile*", Iovene, Nápoles, 1965, pág. 457, n^o I; Pontes de Miranda, "Comentários ao CPC", Forense, Rio, 1995, 3^a ed. [com atualização de Sérgio Bermudes], Tomo II, págs. 173/174).

Donde dizer Chiovenda que o Ministério Público é, em essência, "o órgão do interesse público à atuação da lei" ("*Principii*" cits., pág. 458, n^o I, *in fine*; "Instituições de Direito Processual Civil", trad. de J. Guimarães Menegale, notas de Enrico Tullio Liebman e introdução de Alfredo Buzaid, Saraiva, S. Paulo, 1965, vol. II, n^o 158, pág. 88), acrescentando que "o Ministério Público personifica o interesse público ao exercício da jurisdição frente aos órgãos jurisdicionais" ("*Principii*" cits., pág. 458, início), na medida em que sua atuação seja reclamada pela ordem pública (*idem, ibidem*).

Diverso não é, por sinal, o magistério de E. T. Liebman, segundo o qual "o Ministério Público é (...) um órgão do Estado a quem cabe tutelar um específico interesse público", tendo "por objeto a atuação da lei por parte dos órgãos jurisdicionais naqueles campos e naqueles casos em que a norma jurídica é ditada por considerações de utilidade geral ou social, assim como sua concreta observância surge como necessária à segurança e ao bem-estar da sociedade, e a tarefa de provocar sua aplicação por parte dos juizes não pode ser deixada à iniciativa e ao arbítrio dos particulares" ("*Manuale di Diritto Processuale Civile*", Giuffrè, Milão, 1973, 3^a ed., vol. I, pág. 108).

Na doutrina alemã prevalece, de modo geral, idêntica concepção, como se extrai, v.g., do magistério de W. Kisch no tocante ao processo matrimonial e ao procedimento de interdição, permeados pela idéia de que ao Ministério Público cabe velar pelos direitos indisponíveis da sociedade, isto é, pelo interesse público, social ou geral (no caso: difuso, *supra*, meta ou transindividual) que informa sua atuação no âmbito da jurisdição civil ("*Elementos de Derecho Procesal Civil*", trad. de L. Prieto Castro, Edit. Rev. de Der. Priv., Madri, 1932, 1^a ed., § 81, pág. 385, e § 83, pág. 395, respectivamente).

A mesma idéia, em essência, está presente ainda nas lições de outros notáveis processualistas alemães, tais como Leo Rosenberg ("*Tratado de Derecho Procesal Civil*", trad. de Angela Romera Vera, EJE, B. Aires,

1955, Tomo I, pág. 146, n^o IV); A. Schönke ("*Derecho Procesal Civil*", trad. de L. Prieto Castro e Víctor Fairén Guillén, Bosch, Barcelona, 1950, pág. 79, n^o II – o qual recorda, entre outras coisas, que nos ordenamentos jurídicos estrangeiros a atuação do Ministério Público no processo civil é frequentemente de transcendência, citando os Códigos italiano e francês, bem como a ZPO de Berna = v. pág. 80, n^o 4); Friedrich Lent ("*Diritto Processuale Civile tedesco*", trad. de Edoardo F. Ricci, Morano Edit., Nápoles, 1962, pág. 59, § 17, I; pág. 66, n^o 4, derradeiro tópico; e pág. 336, n^o III) etc.

Dessa forma, numa correta perspectiva que, em última análise, é a do direito positivo pátrio, o Ministério Público pode e deve ser visto como "o órgão instituído para promover a atuação jurisdicional das normas de ordem pública" (Liebman, *ob. e vol. cits.*, pág. 108, *in fine*).

Daí ser conceituado o Ministério Público por esse abalizado mestre como sendo o "órgão do interesse público à observância da lei" (*ob. e vol. cits.*, pág. 113), conceito esse que é ontologicamente simétrico àquele fornecido por Chiovenda (v. item 21 *retro* – início) e por outros autores de porte, inclusive nacionais.

Daí, também, ressaltar Canelutti que "o Ministério Público, como o juiz, não tem no processo um direito a exercer, mas um dever a cumprir" ("*Sistema di Diritto Processuale Civile*", Cedam, Pádua, 1936, vol. I, n^o 144, pág. 387, letra "F", parte final).

Por isso, assinala Andrea Lugo, o Ministério Público atua no processo por um fim de justiça em nada diverso, substancialmente, daquele que deve inspirar o juiz. Ele age, segundo esse autor, não para tutela de um particular interesse em litígio, mas para atuação da lei, a fim de assegurar a legalidade da solução da controvérsia ("*Manuale di Diritto Processuale Civile*", Giuffrè, Milão, 1971, 5^a ed., § 48, pág. 72).

Como se vê, aqui há, indubitavelmente, genuíno interesse difuso, ou público na sua concepção mais ampla e impessoal, posto pertinente ao meio ambiente do trabalho (Hugo Nigro Mazzilli, "A defesa dos interesses difusos em juízo", Saraiva, S. Paulo, 1996, 8^a ed., pág. 95, n^o 2; v. tb. autor e *ob. cit.*, 1997, 9^a ed., pág. 5, início, n^o 4, letra "a"), cabendo ao Ministério Público por ele velar. Oportuno transcrever, a propósito, o seguinte trecho das razões recursais:

"A morte pela queda do andaime de um operário de construção civil, a mutilação de trabalhadores em prensas das indústrias metalúrgicas ou de material plástico, a silicose dos vidreiros e ceramistas, a leucopenia agora e o câncer futuro dos operários de indústrias químicas, a tenossinovite

dos bancários e operários de linha de produção, a surdez profissional, a precariedade absoluta do trabalho rural, causadora de mortes, mutilações e doenças crônicas de toda sorte, não podem continuar sendo vistas pela sociedade civil apenas como acidentes, infortúnios, desígnios de Deus, obra do acaso, fruto da ignorância dos trabalhadores, responsabilidade do INSS, e problema dos acidentados

A brutal e cotidiana ocorrência desses fatos, traduzida em números oficiais alarmantes de mortes por acidente do trabalho, afeta diretamente a vida de cada brasileiro, pois de um lado lhe subtrai sorrateiramente a força de trabalho, sua principal condição de existência, e de outro lhe obriga a pagar mais e mais impostos e contribuições sociais, para custear a previdência social, cujos recursos, mesmo assim, não conseguem suprir adequadamente a demanda para um amparo digno de seus segurados

Portanto, conclui-se que a saúde do trabalhador é questão de saúde pública e a proteção do meio ambiente de trabalho torna-se imperativa, para a defesa da própria sociedade" (fls 33).

A par disso, como destacou com pertinência o ilustre e culto Procurador de Justiça oficiante, Doutor Rossini Lopes Jota,

"...partindo-se apenas dos comandos normativos constitucionais explicitados nos arts 127 e 129, III, da Carta Magna, poder-se-ia concluir em sentido positivo quanto ao questionamento da legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação civil pública com o objeto presente, mesmo porque não se trata aqui de mero interesse individual, passível de identificação caso a caso, posto que erigida a proteção do meio ambiente do trabalho e da saúde do trabalhador à categoria de saúde pública, nos termos do art. 200, II e VIII, da CF.

E ainda que não tivesse o direito perseguido, a feição de direito difuso (que é a sua verdadeira natureza, dada à categoria que o erigiu os dispositivos constitucionais acima citados, além do inequívoco interesse social, indivisível, tocante à toda sociedade pelo ônus moral e econômico que nos acarretam as altíssimas estatísticas de infortúnios laborais no País) veja-se que até mesmo o direito individual homogêneo pode ter a sua defesa exercitada coletivamente, por intermédio do Ministério Público (Arts. 81, parágrafo único, inciso III, e 82, inciso I, do CDC. Que não dizer, portanto, do meio ambiente do trabalho, especialmente diante do inciso IV, do art. 1º e 21, da Lei nº 7.347/85, e ainda o art. 295, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, que atribuiu à Promotoria de Justiça de Acidentes do Trabalho as funções judiciais e extrajudiciais do Ministério Público quanto 'às relações jurídicas

de natureza acidentária, inclusive para a defesa dos interesses difusos ou coletivos relacionados com o meio ambiente de trabalho" (fls 73)

Cabe registrar, de igual modo, alguns julgados deste Sodalício sobre o tema em apreço:

"Sendo da justiça estadual a competência para julgar demanda que tenha por escopo prevenir o acidente do trabalho, através das ações que visam proteger a higiene e segurança laboral, cabe ao Ministério Público Estadual ajuizá-las" (ap. c/ rev. 519.324, 2ª Câ. , Rel. Juiz Vianna Cotrim, j. em 18.5.1998).

"Irrecusável a contribuição do Ministério Público quando se propõe a proteger a segurança e a higiene do trabalho" (ap. c/ rev. 529.935, 10ª Câ. , Rel. Juiz Souza Moreira, j. em 4.3.1999)

"É difuso o interesse a ser tutelado na ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público visando ao cumprimento das normas de segurança do trabalho, pois o impedimento da proliferação de acidentes e doenças laborativas interessam a toda sociedade e não apenas aos empregados atuais ou futuros da empresa" (ap. s/ rev. 530.413, 1ª Câ. , Rel. Juiz Diogo de Salles, j. em 30.11.1998)

"O Ministério Público Estadual é parte legítima para o ajuizamento de ação civil pública de prevenção de acidentes do trabalho" (ap. s/ rev. 529.223, 9ª Câ. , Rel. Juiz Eros Piceli, j. em 9.9.1998).

"O Ministério Público tem legitimidade para promover ação civil pública com o objetivo de cumprimento de normas regulamentadoras de higiene e segurança do trabalho, uma vez que presente interesse difuso e coletivo, que não se confunde com interesses individuais e homogêneos" (ap. s/ rev. 512.815, 8ª Câ. , Rel. Juiz Ruy Coppola, j. em 7.5.1998).

"O Ministério Público Estadual tem legitimidade ativa, na interpretação do artigo 82 do Código de Processo Civil, para o ajuizamento de ação civil pública de prevenção de acidentes do trabalho" (AI 510.677, 9ª Câ. , Rel. Juiz Eros Piceli, j. em 4.2.1998; no mesmo sentido: ap. c/ rev. 529.281, 7ª Câ. , Rel. Juiz Américo Angélico, j. em 20.10.98; ap. s/ rev. 529.933, 6ª Câ. , Rel. Juiz Lino Machado, j. em 10.11.1998 etc.).

De outra parte, a Vara de Acidentes do Trabalho é competente para julgamento de ação civil pública movida em face da empregadora, objetivando o cumprimento das normas relativas à segurança e à medicina do trabalho, visto tratar-se de matéria tipicamente acidentária, ainda que dotada de caráter preventivo.

Com efeito: de acordo com o art. 109, I, da Constituição Federal, cabe à Justiça Estadual processar e julgar as ações acidentárias, sem distinção entre as que visam a repará-los e aquelas que têm o propósito de preveni-los. Também o Código Judiciário do Estado de São Paulo (Decreto Complementar nº 03, de 27.8.1969) estabelece que na Comarca da Capital compete aos Juizes das Varas de Acidentes do Trabalho processar, julgar e executar as questões relativas a acidente do trabalho previstas na legislação federal, sem separar o aspecto preventivo do reparatório.

Assim, considerando que a ação civil pública proposta pelo Ministério Público tem o objetivo de prevenir a ocorrência de acidentes, enquadra-se a hipótese nas “questões relativas a acidente do trabalho”, cuja competência é das Varas de Acidentes do Trabalho.

Encontram-se os seguintes julgados do E. Tribunal de Justiça a respeito do tema:

“Competência – Conflito negativo – Ação civil pública – Ajuizamento pelo Ministério Público, objetivando o cumprimento do disposto nas normas regulamentadoras de higiene e segurança do trabalho – Matéria tipicamente acidentária – Conflito procedente – Competência da Vara Especializada de Acidentes do Trabalho. A fiscalização se orientou, exclusivamente, para as condições adversas do trabalho, com a conclusão de que as condições de trabalho verificadas constituem situação de risco para a vida e saúde dos trabalhadores da obra inspecionada. Cuida-se, então, de matéria tipicamente acidentária, em caráter acautelatório, visando a prevenir acidentes do trabalho típicos” (Rel. Des. Cezar de Moraes, Conflito de Competência 15.340-0 – São Paulo, j. em 17.12.1992; Conflito de Competência nº 22.637-0 – São Paulo, Rel. Des. Lair Loureiro, j. em 13.7.1995).

Cumpra consignar, por fim, que já tive oportunidade de assim decidir no AI nº 494.590-0/2, de São Paulo, meu voto nº 2.593, j. em 12.8.1997.

Eis, em suma, as razões por que não poderia o ilustre Juiz *a quo* ter declarado extinto o processo sem julgamento do mérito.

Desse modo, deve ser reformado por completo o ato impugnado para que, retornando os autos ao Juízo de origem, ali prossiga a atividade processual como de direito, com rígida observância de todas as disposições legais atinentes à espécie.

Isso posto, dou provimento ao recurso e, em consequência, reformo a r. sentença apelada para que, retornando os autos ao Juízo de primeiro grau, ali prossiga o processo, conforme anteriormente destacado”.

E assim concluiu a Turma Julgadora, integrada pelos eminentes magistrados Aclibes Burgarelli (Segundo Juiz) e Cambrea Filho (Terceiro Juiz), por unanimidade, na sessão de 26.10.1999, a que esteve presente o ilustre e culto Procurador de Justiça David Cury Júnior (apelação sem revisão nº 555.450-0/4, de São Paulo, de que fui Relator com o voto nº 4.228), ficando a matéria submetida à consideração dos doutos.